

Islas Baleares: ¿urbanismo sostenible?

BARTOMEU TRIAS PRATS

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares

Sumario.—1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN.—2.1. *Disposiciones con rango de ley*.—A. Decreto ley 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.—B. Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal.—C. Ley 6/2012, de 6 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.—D. Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.—E. Decreto ley 7/2012, de 15 de junio, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, y otras actividades.—F. Decreto ley 8/2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la Playa de Palma.—G. Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares.—H. Ley 13/2012, de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias.—2.2. *Otras disposiciones y actos*.—A. Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 12 de abril de 2012, mediante el cual se procede a la corrección de un error material, de hecho o aritmético cometido en las aprobaciones definitivas y en la publicación de la modificación número 1 y de la modificación número 2 del Plan territorial insular de Mallorca.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN.—5. CONFLICTOS AMBIENTALES.—APÉNDICE INFORMATIVO.

* * *

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2012 no ha traído, por lo que se refiere a la definición y desarrollo de la política ambiental, ningún cambio de decorado significativo respecto a los últimos años anteriores. Nuevamente la crisis económica y sus consecuencias han asumido todo el protagonismo en el año transcurrido. Y también, de nuevo, el objetivo de hacer frente o paliar sus efectos se ha convertido en el *leitmotiv* que ha guiado la práctica totalidad de la acción de los poderes públicos, en todos los niveles y sectores, y en

particular en el ámbito de la referida política ambiental. Sería muy difícil encontrar en este año alguna actuación o disposición que no estuviera impregnada, y así se reconociera abiertamente, de razones o estrategias de corte económico.

La ausencia o insuficiencia de los recursos públicos ha hecho que toda la atención se haya vuelto hacia la iniciativa privada, en la que se ha visto el principal motor capaz de dinamizar la vida económica. Por esta razón, precisamente, han proliferado durante el año 2012 toda una serie de medidas, en su mayor parte de carácter normativo, destinadas de modo directo a impulsar y favorecer el desarrollo de la actividad económica privada. En cualquier caso, no se ha tratado por lo general de establecer nuevas regulaciones de alcance general, es decir, regulaciones cuyo propósito fuera el de renovar el régimen de determinados sectores estratégicos desde el punto de vista de la economía balear, sino más bien de modificaciones puntuales, referidas a aspectos muy concretos, de la normativa ya existente. Por esa razón, bien podría pensarse que las decisiones adoptadas tienen antes un alcance coyuntural que estructural, que responden mejor al objetivo de superar de modo inmediato los efectos negativos de las crisis económica que de redefinir con vistas de futuro las líneas directrices de aquellos sectores estratégicos. Es cierto que en el ámbito de la actividad turística, cuya relevancia en la comunidad autónoma nadie podrá poner en duda, el año 2012 ha traído la aprobación de una nueva ley general del turismo de las Islas Baleares. Sin embargo, esta sería la excepción. Y además, las novedades o modificaciones aportadas por la norma no puede decirse que alcancen a dibujar un nuevo modelo turístico distinto del que ha dominado los últimos tiempos y que hoy en día se encuentra en una situación de pérdida de competitividad. Por contra, en la mayoría de ocasiones, como antes habíamos dicho, las propuestas impulsadas no han ido más allá de simples retoques en la normativa vigente. Unos retoques con los cuales se pretende facilitar –según se afirma habitualmente en las exposiciones de motivos o memorias justificativas– el acceso de los particulares al ejercicio de determinadas actividades económicas. En consecuencia, el año 2012 se ha caracterizado, como otros anteriores, por el dominio de las normas denominadas de «medidas urgentes». O lo que es lo mismo, de unas disposiciones –muchas veces en forma de decreto-ley– destinadas a barrer el ordenamiento jurídico eliminando de aquí y de allá cuantas regulaciones o exigencias pudiera considerarse que entorpecen, ya sea en lo sustantivo como en lo procedimental, la puesta en marcha y desarrollo de ciertas actividades atrayentes para la inversión privada y con capacidad para generar riqueza.

Lógicamente, la aparición y proliferación de ese tipo de normas ha tenido un impacto negativo sobre el ordenamiento jurídico, dicho esto en términos de su vocación de sistema unitario y coherente. A pesar de que los preámbulos de muchas de las normas mencionadas están llenos de invocaciones a la seguridad jurídica, y a su condición de valor esencial en situaciones de crisis en las que se exigen reforzar la confianza de los agentes económicos, lo cierto es que esta manera de legislar complica notablemente el manejo del ordenamiento jurídico. Y ello sin olvidar que la propia redacción de las normas, en muchas ocasiones demasiado ambigua, tal vez deliberadamente ambigua, provoca a los operadores jurídicos serias dificultades a la hora de su aplicación.

Con todo, la problemática jurídica expuesta no es la que más interesa destacar ahora. Como podrá comprobarse más adelante, al examinar su contenido, muchas de las disposi-

ciones señaladas están encaminadas a facilitar la realización de actuaciones asociadas a los procesos de transformación urbanística del suelo y edificación, cuando no a promover directamente determinadas operaciones de urbanización. Su resultado, pues, ha sido el de reavivar –si es que alguna vez dejó de tener el máximo protagonismo– una de las polémicas más viejas e intensamente vividas en las Islas Baleares, aquella que surge al confrontar los costes, en términos ambientales, con los beneficios, en términos económicos, de la actividad de aprovechamiento urbanístico del suelo. O lo que es lo mismo, aquella en la que se manifiestan las divergentes visiones sobre cuáles son los límites admisibles, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, de una actividad, la de urbanización y edificación, que implica un importante consumo de recursos naturales, y en particular de uno especialmente valioso y sensible en los territorios insulares: el suelo. En realidad, podría decirse que se trata de una polémica inexistente desde una perspectiva formal, pues nadie pone en duda que la recuperación económica se ha de producir dentro de los márgenes que impone la noción de «desarrollo sostenible». Y por otro lado, tampoco nadie discute que la actividad de urbanización y edificación, con frecuencia asociada a la más relevante todavía actividad turística, constituye uno de los principales motores de la economía balear. La divergencia aparece, sin embargo, cuando se ha de dotar de contenido a esas ideas y traducirlas en decisiones concretas como las adoptadas en el año 2012. Entonces, para unos, el potencial dinamizador de la economía que tiene la actividad urbanística-turística no puede verse constreñido por un excesivo e injustificado celo protector, que subordine sobremanera la necesidad de crecimiento económico a cualesquiera requerimientos de orden ambiental. Para otros, en cambio, el fomento de la actividad urbanizadora, o de determinadas actuaciones de urbanización, supone insistir en un modelo caduco y cortoplacista, que se ha demostrado ineficaz para implantar un sistema económico sólido y que ha llevado al territorio insular a rebasar los límites de su capacidad de carga.

En ese debate, en fin, se puede resumir buena parte de lo acontecido en el año 2012. Como antes dijimos, el ordenamiento ambiental autonómico, o la regulación de ciertos sectores de actividad relevantes desde el punto de vista ambiental, no han sufrido alteraciones de calado durante este año. Sin embargo, algunas de las novedades o modificaciones puntuales introducidas sí han servido para dar máxima actualidad a una importante cuestión de fondo: cómo establecer, especialmente en situaciones de crisis, un correcto balance entre las exigencias de protección medioambiental y las necesidades de desarrollo económico. O mejor dicho, cómo hacer de tales exigencias una parte esencial de las estrategias económicas. Sin duda se trata de una cuestión compleja. Una cuestión sobre la que no parece que se haya llegado, al menos en las Islas Baleares y a tenor de lo sucedido en el año 2012, a una solución de compromiso.

2. LEGISLACIÓN

A diferencia de lo sucedido en el año anterior, por ejemplo, en el que la actividad normativa fue muy escasa, prácticamente inexistente, el año 2012 permite dar cuenta de notable grupo de disposiciones relevantes a efectos de la crónica ambiental. Como ya se dijo antes, las principales decisiones o iniciativas que pueden destacarse se han adoptado

a través de textos normativos. Y en la mayoría de ocasiones, más aún, a través de disposiciones con rango de ley. Merecen señalarse, siguiendo el orden cronológico de aparición, las siguientes:

2.1. DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY

A. Decreto ley 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible

Esta disposición ha sido primeramente convalidada mediante Resolución del Parlamento de las Islas Baleares de 28 de febrero de 2012. Y posteriormente tramitada como proyecto de ley, dando lugar a la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible. El núcleo esencial del Decreto ley, con algunas adiciones y modificaciones resultantes de las enmiendas parlamentarias, se ha incorporado a la Ley citada. Del contenido de ésta se dará cuenta más adelante, de modo que no hace falta ahora en mayores explicaciones.

B. Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal

El título de la norma no deja lugar a dudas sobre su objeto y finalidad. Argumentando la lentitud de los procedimientos de planificación urbanística, el legislador decide convertirse en planificador. Y en consecuencia, la ley califica directamente unos terrenos ubicados en el Término Municipal de Manacor como sistema general, con el fin de destinarlos a la construcción del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal. Pero eso no es todo. En su afán de facilitar la rápida implantación de la instalación, el legislador va un poco más lejos. Y así, en primer lugar, exonera la ejecución del proyecto de los actos de control previo municipal. Y en segundo lugar, más sorprendente todavía, exime al proyecto de la evaluación de impacto ambiental. Sin duda esta segunda previsión resulta la más controvertida. O bien la normativa sobre evaluación ambiental no exige que un proyecto de las características del que se quiera ejecutar esté sometido a evaluación, supuesto en el cual la previsión legal resulta irrelevante. O bien sí lo exige, provocando entonces una difícil contradicción entre ambas regulaciones. Y aún en el supuesto, en último lugar, de que la sujeción a evaluación debiera determinarse caso por caso, no parece que la tramitación parlamentaria sirva correctamente para suplir las formalidades e intervenciones que se confían al órgano ambiental a efectos de determinar o no aquella sujeción.

Finalmente, debemos advertir que todas las razones que impulsan al legislador a su rápida intervención son, como no, de orden económico. Y en este sentido, la exposición de motivos de la norma se encarga de recordarnos la relevancia de la actuación urbanística habilitada, tanto por lo que haya de comportar en términos de inversión y puestos de trabajo, como por lo que tenga de instalación dinamizadora de la vida económica local, e incluso insular.

C. Ley 6/2012, de 6 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca

La norma, muy escueta en su contenido, tiene por objeto modificar algunas previsiones contenidas en la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca. Dejando al margen la modificación del topónimo (de Palma a Palma de Mallorca), una de las modificaciones más destacadas, por lo que aquí interesa, es la que atribuye al Ayuntamiento de la Ciudad la competencia para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana. Inicialmente dicha competencia correspondía a una instancia supralocal, el Consejo Insular. Más tarde, la Ley 23/2006 la atribuyó al Ayuntamiento. Sin embargo, la Ley 8/2008 retornó a la situación originaria. Y finalmente, la Ley 6/2012 ha vuelto a residenciar la competencia en la Corporación Municipal. El Consejo Insular, pues, ha quedado desprovisto de sus originarias atribuciones. Y su intervención en el procedimiento de aprobación queda limitada ahora a la emisión de un simple informe no vinculante que, además, ha de ser emitido –según exige la Ley– por un órgano de la administración insular en el que tenga representación la propia corporación local consultante. La solución resulta un tanto curiosa. Y no ha estado exenta de algunas críticas, pues no se olvide que Palma tiene un peso muy importante sobre el conjunto de la isla. Más de la mitad de la población insular reside en la capital; y en ella se concentran una gran parte de infraestructuras y servicios (puerto, aeropuerto, Universidad...) que tienen una indiscutible relevancia y proyección supralocal. Desde este punto de vista, precisamente, diluir el peso de la intervención de la administración o administraciones que alcanzan esa esfera supralocal puede dar lugar a cierta discusión.

D. Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible

Esta Ley, que tiene su origen en el Decreto ley 2/2012, constituye sin duda una de las normas que más interés y debate han suscitado. Para comprender la importancia de la disposición basta comprobar la extensión de su alcance: deroga, total o parcialmente, diecisiete normas anteriores, e introduce modificaciones en más de una decena de otras normas, algunas tan relevantes como las leyes reguladoras del suelo rústico o de las evaluaciones de impacto ambiental. Sin perjuicio de estas modificaciones puntuales, la Ley 7/2012 se centra sobre todo en definir el régimen de la clasificación del suelo urbano y urbanizable, estableciendo a la vez una nueva regulación de los deberes relativos a las actuaciones de transformación urbanística por lo que se refiere a la cesión de suelo y a la reserva de suelo para vivienda protegida. Y asimismo, por otra parte, introduce diversas medidas de simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, en particular de los que afectan a la planificación urbanística.

Según su exposición de motivos, la Ley está destinada a ofrecer seguridad jurídica, particularmente en el campo del urbanismo, del que se dice que ha estado tradicio-

nalmente desprovisto de ese valor tan necesario para satisfacer la confianza de los agentes económicos. Pese a los propósitos anunciados por la Ley, sin embargo, resulta difícil creer que los mismos se hagan realidad en su texto. La enorme cantidad y variedad de normas a las que afecta, unido eso a la complejidad, y muchas veces ambigüedad, de su redacción, hacen que la integración y ajuste de la Ley en el ordenamiento jurídico autonómico no resulte en absoluto una tarea sencilla, y que tampoco lo sea la interpretación y aplicación de sus disposiciones. Podría decirse, pues, que la Ley adolece de los mismos defectos formales que tanto critica a otras normas anteriores y que supuestamente ha tratado de corregir.

Con todo, el debate principal sobre la norma no lo han centrado estas cuestiones, sino su contenido sustantivo. Para unos, la Ley cumple a la perfección los objetivos marcados en su exposición de motivos, esto es –en palabras de la propia norma–, establece medidas que facilitan la innovación de la ordenación urbanística y su ejecución, mejoran la eficacia de las administraciones competentes y favorecen una mejor utilización del suelo. Y como consecuencia de todo ello, promueven el desarrollo social y económico, siempre de una manera compatible con la sostenibilidad ambiental. Para otros, en cambio, la norma queda muy lejos de hacer honor a su título, al entender que las medidas de ordenación urbanística establecidas no se ajustan al modelo de sostenibilidad que pregona. Sea como fuere, al margen de este debate de ideas, hay algunos aspectos de la norma que debemos destacar desde un punto de vista estrictamente jurídico.

El primero es el que hace referencia a la definición de la categoría de suelo urbano. En su artículo primero, la Ley 7/2012 parece establecer un concepto riguroso de suelo urbano, al limitar esta categoría a los suelos urbanizados en ejecución del planeamiento o que cuenten con los servicios urbanísticos básicos como consecuencia de haberse integrado legalmente en el tejido urbano. Así pues, parece que prima la regularidad jurídica del proceso de transformación urbanística sobre la realidad fáctica de los terrenos. Y por consiguiente, parecen excluirse de esta la clase de suelo –y de las facultades que corresponden a sus propietarios– todos aquellos terrenos transformados al margen de la legalidad urbanística. Sin embargo, tal apariencia no es enteramente cierta, pues la Ley establece algunas importantes excepciones a lo dicho. Una se encuentra en la disposición adicional primera, donde se afirma que también constituyen suelo urbano, «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1 y con independencia de su clasificación urbanística previa», los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley estén integrados o formen trama urbana y cuenten con los servicios urbanísticos básicos o estén ocupados por la edificación en dos terceras partes de los espacios aptos. Como se habrá advertido, se trata de una previsión que no resulta por completo desconocida. Alguna similar habíamos visto ya en la legislación estatal. En cualquier caso, la misma supone dar carta de naturaleza a terrenos que pueden haberse transformado al margen de la ordenación urbanística Y así lo reconoce la propia Ley, pues el apartado 2 de la disposición adicional establece que la incorporación de los terrenos a la clase de suelo urbano «supondrá su legal y efectiva integración en la ordenación». Una integración, sin embargo, que se habrá producido sin la

necesaria sujeción al cumplimiento de los deberes y cargas que exige el proceso de transformación urbanística. La segunda excepción a la regla general del artículo primero la podemos encontrar en el mismo texto del precepto, al admitir éste que la clasificación de suelo urbano se pueda aplicar también a lo que se denominan «asentamientos en el medio rural». La excepción resulta aún más singular que la anterior, pues según el artículo 3 hay que entender por tales asentamientos aquellos desarrollados en el suelo rústico «sobre los cuales, bien por su escasa entidad o dimensión, bien por su carácter extensivo, bien por razones de índole territorial o paisajística, no resulte conveniente la aplicación completa del régimen del suelo urbano». En definitiva, se trata de regularizar asentamientos surgidos en una clase de suelo que por naturaleza excluye la posibilidad de su existencia. Y además, de hacerlo dispensando a los terrenos afectados de algunas importantes exigencias propias del régimen del suelo urbano. En concreto, el artículo primero dispone que podrán establecerse excepciones respecto a los servicios urbanísticos básicos, y también que no serán obligatorias las reservas para equipamientos y espacios libres públicos establecidas con carácter general para el suelo urbano.

El segundo aspecto de la Ley 7/2012 que vale la pena destacar es el que hace referencia a la extensión que se da a la llamada «declaración de interés general» como expediente para autorizar la implantación en suelo no urbanizable de actividades distintas de las inherentes a la naturaleza rústica de los terrenos. Si hasta ahora la regla general había sido la de limitar las actividades en suelo rústico a las propias y características de tal condición del suelo, estableciendo la declaración de interés general como un mecanismo de excepción que permitía introducir algunas otras actividades distintas, con la Ley 7/2012 lo que se hace es generalizar el alcance de la excepción. Y así, gracias a la modificación del artículo 26 de la Ley del Suelo Rústico de las Islas Baleares, se da entrada, a través de la referida declaración de interés general, a «todas las actividades que, respetando las limitaciones establecidas para los diferentes usos y siendo compatibles con el grado de protección de la zona —eso por supuesto—, contribuyan a la ordenación o al desarrollo rural». Como se ve, la causa que justifica la declaración de interés general es suficientemente amplia e imprecisa. Y poco ayuda a acotar la propia Ley 7/2012, pues según ésta por «ordenación o desarrollo rural» han de entenderse «el conjunto de políticas públicas dirigidas al mantenimiento y a la ampliación de la base económica del medio rural a través de la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y a la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con el desarrollo sostenible». En definitiva, se trata de aumentar la capacidad del suelo rústico como base de actividades productivas, o lo que es lo mismo, de aumentar su rentabilidad en términos estrictamente económicos. Aunque, eso sí, dentro de los aparentes márgenes que impone una alusión, al «desarrollo sostenible», tan manida y estereotipada que en realidad resulta vacía de contenido.

Finalmente, el tercer aspecto digno de ser mencionado enlaza con la disposición adicional tercera de la Ley, a través de la cual se introducen diversas modificaciones en la legislación reguladora de las evaluaciones de impacto ambiental, tanto de proyectos como

de planes y programas. En concreto, son dos las modificaciones destacables, las que afectan a los artículos 44.3 y 96.4 de la Ley 11/2006, de 14 de diciembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares, ambas con un contenido y un propósito muy similar.

El primer precepto modificado, el artículo 44.3, regula la decisión de someter o no a evaluación de impacto ambiental los proyectos del anexo II y aquellos otros que sin estar incluidos en el anexo I pueden afectar a espacios de la Red «Natura 2000». Es decir, aquellos proyectos cuya sujeción o no a evaluación de impacto ambiental se ha de decidir caso por caso, de acuerdo con los criterios que establece la Ley en el mismo artículo 44. El segundo precepto que se modifica, por su parte, hace referencia a la decisión de someter o no a evaluación estratégica determinados planes o programas (los de reducido ámbito, las modificaciones menores, etc.). En definitiva, los planes o programas cuya evaluación se ha de decidir también caso por caso, de acuerdo nuevamente con los criterios que establece la Ley, en este caso en el artículo 97. Como puede comprobarse, el punto de partida es esencialmente el mismo. Pues bien, la solución que incorpora la Ley 7/2012 para ambos supuestos es también exactamente la misma. Y es esta: la falta de resolución expresa –dentro del plazo establecido– sobre si el proyecto, plan o programa se ha de someter o no a evaluación ambiental equivale a la no sujeción.

De entrada, lo primero que debe constatarse es que la Ley 7/2012 ha invertido completamente la solución que ofrecía hasta ahora la Ley 11/2006. Según la redacción anterior de esta Ley, la falta de resolución implicaba el deber de sujeción a evaluación ambiental, sin perjuicio de una posterior resolución expresa extemporánea que determinase la no sujeción. En este sentido, se ha de recordar que uno de los principios básicos que informan el derecho ambiental europeo es el de acción preventiva, que significa la posibilidad de adoptar medidas de protección incluso cuando aún no se ha producido la lesión al medio ambiente. Y hay que recordar también, por otra parte, que la evaluación de impacto ambiental es una técnica que responde claramente a este principio. Así pues, desde este punto de vista, es evidente que la opción seguida por la legislación anterior resultaba mucho más respetuosa con el principio mencionado que la que ha introducido la Ley 7/2012.

Al margen de esto anterior, sin embargo, hay algunos otros aspectos más que conviene destacar de las nuevas soluciones que aporta la Ley 7/2012. En primer lugar, resulta curiosa la psicología que parece subyacer –si se puede decir así– en la nueva regulación de la Ley 7/2012. ¿Por qué razón? Pues porque demuestra que contempla la evaluación de impacto ambiental fundamentalmente desde una perspectiva negativa, es decir, no como un mecanismo de protección del medio ambiente, sino sobre todo como una carga para los promotores. Y esto se demuestra en el hecho de que la decisión (por silencio) de no sujetar el plan o proyecto a evaluación se configura en el fondo como un acto positivo («silencio positivo»), que por eso mismo –como dice la Ley– sólo puede ser posteriormente confirmado por la resolución expresa extemporánea o que, en su caso, ha de ser revisado de oficio.

Asimismo, finalmente, no podemos olvidar que la decisión de no sujeción a evaluación de impacto ambiental ha de ser siempre y en todo caso motivada. Así lo imponen los artículos 44 i 96 de la Ley autonómica 11/2006. Y más todavía, la legislación básica estatal: artículo 3 del TR de 2008 y artículo 4 de la Ley 9/2006. Esta exigencia de motivación mantiene perfecto sentido en un sistema en que la falta de resolución equivalga a la obligación de evaluación, pues la resolución posterior que en todo caso se ha de dictar, aun cuando sea extemporánea, perfectamente podrá justificar la decisión de no someter el plan o proyecto a evaluación. Sin embargo, cuando la fórmula es la contraria, la exigencia de motivación se ve en gran parte desvirtuada, en la medida que el acto posterior sólo puede ser confirmatorio de la decisión –producida por silencio– de no someter a evaluación. Mal puede actuar la motivación, y los criterios que han de fundamentar la decisión de evaluar o no, cuando la decisión se produce simplemente por el incumplimiento de los plazos establecidos.

E. Decreto ley 7/2012, de 15 de junio, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, y otras actividades

Una vez más la voluntad de incentivar la recuperación de la actividad económica es la que justifica la aprobación de la norma y el establecimiento de diferentes medidas «urgentes». Así lo deja patente desde el primer momento la exposición de motivos del Decreto ley, al afirmar que la situación de crisis económica actual requiere que el Gobierno de las Islas Baleares, de manera urgente, apruebe toda una serie de medidas que ayuden y fomenten la actividad económica en el ámbito de la comunidad autónoma. En concreto, la disposición trata de avanzar en tres direcciones específicas y de variada índole, algunas de las cuales tienen una clara relevancia desde la perspectiva ambiental. En primer lugar, se pretende fomentar la implantación de instalaciones de generación eléctrica que utilicen energías renovables. En segundo lugar, se trata de potenciar la biomasa como fuente de energía. Y finalmente, en tercer lugar, se adoptan algunas medidas dirigidas, según se dice, a facilitar la actividad privada. Entre ellas las hay que enlazan estrechamente con la moderna tendencia de reorientación de la intervención administrativa, como la que suprime la autorización previa (licencia de instalación) para las actividades permanentes menores y las inocuas, sustituyéndola por la declaración responsable. Hay otras, en cambio, que resultan más difíciles de justificar, y que desde luego resultan mucho más controvertidas desde el punto de vista de la protección medioambiental, como por ejemplo la que habilita la regularización de actividades existentes desprovistas de la preceptiva autorización.

F. Decreto ley 8/2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la Playa de Palma

La denominada «Playa de Palma», una de las principales zonas turísticas de la isla de Mallorca, que comprende parte de los municipios de Palma y Lluçmajor, se encuentra sumida actualmente en un proceso de pérdida de competitividad y de declive económico. Situada en un entorno urbano envejecido e inadecuado, son

muchos los déficits que hoy lastran su capacidad para competir en el mercado: la sobreexplotación de recursos, la falta de espacios libres y aparcamientos, un modelo de movilidad inapropiado o la existencia de infraestructuras obsoletas y con defectos funcionales, entre otros. Este es, ni más ni menos, el sombrío panorama que describe la propia exposición de motivos del Decreto ley. Por eso mismo, vistas tales circunstancias, no es de extrañar que algunos años atrás, en 2010, el Parlamento de las Islas Baleares aprobara ya una norma (Ley 8/2010, de 27 de julio) dirigida a potenciar e incentivar la revalorización integral de la Playa de Palma. El Decreto ley de 2012, por su parte, no hace más que insistir en ese mismo fin, pretendiendo –dicho en palabras de la propia disposición legal– impulsar de forma urgente la actividad económica, desestacionalizar la oferta turística y fomentar la calidad y mejora general de la zona de la Playa de Palma. Con esta carta de presentación, en fin, el Decreto ley 7/2012 parecería del todo inocuo y digno del máximo encomio. Sin embargo esto no ha sido así. Algunas de sus previsiones lo han situado en el centro de la polémica desde el punto de vista del debate ambiental. Frente a quines lo aplauden por su potencial de estímulo de la actividad económica, los ha habido también que lo han criticado por entender que impone importantes renunciaciones a la protección del medio ambiente.

Algunas de las disposiciones que más han centrado la discusión, concretadas básicamente en el establecimiento de excepciones a favor de los planeamientos urbanísticos de Palma y Lluçmajor, serían estas. Por una parte, se prevé que los mencionados instrumentos de planeamiento –en aquello que afecta al ámbito de la Playa de Palma– puedan regular de manera distinta a la establecida por la legislación o los planes de ordenación territorial determinados aspectos de la ordenación urbanística. Algunos tan significativos y relevantes como son los que hacen referencia a los parámetros aplicables a los establecimientos de alojamiento turístico, los que se refieren a las reservas mínimas para sistemas generales o los que afectan a las operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión, por citar tres ejemplos. Y por otra parte, asimismo, se dispone que las áreas de crecimiento residencial o turístico previstas en la Playa de Palma por el planeamiento urbanístico municipal –o en su caso por el llamado Plan de Reforma Integral de la Playa de Palma– no computarán a efectos de los límites de crecimiento establecidos en el Plan Territorial Insular de Mallorca. Como se ve, ambas excepciones tienen una relevancia indiscutible. Sin embargo, no son ni mucho menos las que más polémica han generado. En realidad, si hay alguna previsión del Decreto ley que haya acaparado prácticamente todo el debate, ésta ha sido sin duda su disposición derogatoria, resultado de una operación tan sencilla y escueta como la de dejar sin vigor un simple apartado de una disposición anterior. En concreto, el Decreto ley de 2012 ha derogado el apartado a) del artículo 4 del Decreto ley 1/2007, de 23 de noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Islas Baleares. ¿Y cuál ha sido el resultado de esa operación? Pues ni más ni más ni menos que el de reactivar y dar vía libre a un proyecto urbanístico (construcción de viviendas y centro comercial) en la zona llamada *Ses Fontanelles*

Incluida en el ámbito de la Playa de Palma, *Ses Fontanelles* constituye un enclave de relevante valor ambiental, una zona húmeda que destaca por la presencia de un importante endemismo de la flora: el *Limonium barceloi*. El propósito de desarrollar en este enclave el proyecto urbanístico al que antes aludíamos provocó la reacción de todos los grupos y movimientos ecologistas de la isla, que hicieron de *Ses Fontanelles* uno de los principales frentes de batalla. Los deseos proteccionistas llegaron al propio ejecutivo autonómico, que a través del Decreto ley 1/2007, y en concreto de su artículo 4.a), dispuso la suspensión de la «vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, así como de los actos administrativos que legitimen cualquier proceso de transformación urbanística y uso del suelo, y de los procedimientos administrativos para la concesión de licencias o autorizaciones» que afecten al «sector urbanizable programado SUP /79-01 denominado Ses Fontanelles». Frente a los efectos del Decreto ley 1/2007, los promotores del complejo urbanístico presentaron la oportuna reclamación de responsabilidad, cifrada en una elevada cantidad de millones de euros, que actualmente se haya pendiente de resolución judicial. No obstante, antes de llegar a ese momento el Decreto ley 8/2012 ha vuelto a poner en marcha, como antes dijimos, el proyecto urbanístico. Suponemos que con esa decisión el nuevo ejecutivo autonómico espera eliminar definitivamente el riesgo de tener que hacer frente a cualquier indemnización. Y por otro lado, desde la vertiente ambiental, el Decreto ley ha tratado de salvaguardar la protección del enclave imponiendo al proyecto «un plan de vigilancia y control ambiental que garantice la preservación y el mantenimiento de los valores ambientales de la zona húmeda de *Ses Fontanelles*». Lógicamente, tal previsión ha sido del todo insuficiente para calmar los temores de quienes defienden la necesidad de dejar intacta la zona de *Ses Fontanelles*.

G. Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares

Si algún sector de actividad resulta relevante en las Islas Baleares y tiene un peso destacadísimo en el plano socio-económico, ese desde luego es el del turismo. Por esa razón, no es extraño que la aparición de una nueva ley general turística, que sustituye a la anterior que tenía más de una década, era de 1999, haya generado un importante debate y una gran expectación. Como reconoce la exposición de motivos de la Ley, la crisis económica internacional ha afectado notablemente a la situación del sector turístico en general, y en particular a la del sector turístico balear. En realidad, lo que ha hecho tal crisis no es otra cosa que agravar el estado de deterioro que venía experimentando la industria turística balear durante los último años. Pues si bien es cierto que las Islas Baleares constituyen un destino turístico consolidado, como con acierto afirma igualmente la exposición de motivos de la norma, también lo es que en los últimos tiempos ha ido perdiendo competitividad frente a otros destinos y otras ofertas más atrayentes para el turista. Por todo ello, el legislador balear ha considerado inevitable abordar el problema, adoptando toda una serie de medidas que han de tener más un carácter estructural que coyuntural.

Ahí radica, sin embargo, la principal objeción que algunos podrían hacer a la norma. No hay duda de que la Ley abarca el entero espectro de las muchas cuestiones implicadas en el ejercicio de la actividad turística, desde las competencias y la organización administrativa hasta la regulación de las diferentes modalidades de empresas y establecimientos turísticos, pasando por los derechos y deberes de los usuarios y prestadores de servicios o las acciones de fomento y promoción del turismo, por citar algunos de los aspectos más destacados. No obstante, si hay una cuestión que haya suscitado tradicionalmente el interés de los poderes públicos y de la ciudadanía en relación a la actividad turística, esa es por supuesto la que se refiere a la ordenación urbanística de la oferta turística. No en balde, muchas de las primeras normas turísticas aprobadas en la comunidad autónoma, ya en la década de los años ochenta, tenían un carácter estrictamente urbanístico. Y de hecho no puede olvidarse que las Islas Baleares han sido siempre una comunidad autónoma pionera en la planificación territorial de la actividad turística. Por eso mismo, precisamente, podría objetarse a la norma que ésta no aporta modelos tan innovadores, creativos y sostenibles como se nos dice. Que en definitiva no se inventa nada nuevo. Y que en realidad las soluciones propuestas, contrariamente a lo pretendido, tienen un alcance más coyuntural que estructural; antes destinadas a suavizar los rigores actuales de la crisis económica, eliminando obstáculos o activando fórmulas que permitan mantener el volumen de negocio, que a redefinir los parámetros básicos del modelo turístico balear. Entre las medidas más cuestionadas puede citarse, por ejemplo, la que autoriza la reconversión y cambio de uso de establecimientos turísticos obsoletos en plazas residenciales. También la que prevé, por un lado, un plazo especial para la realización de actuaciones de modernización de los establecimientos turísticos sin sujeción –en ciertos casos y con ciertas condiciones– a los parámetros establecidos por el planeamiento de ordenación territorial y urbanístico, y por otro lado, un procedimiento extraordinario para la regularización de plazas turísticas cuya situación de hecho no se ajuste –en ciertos aspectos– a la autorizada. O por último, la que habilita en todas las categorías de suelo rústico, es decir, sea cual sea el grado de protección, la oferta de establecimientos de alojamiento de turismo rural. Y eso, además, sin que sea necesario el previo expediente de declaración de interés general de la actividad.

H. Ley 13/2012, de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias

La última disposición de rango legal que debe mencionarse, la Ley 13/2012, tiene su origen –deriva de su tramitación como proyecto de ley– en el Decreto ley 7/2012, de 15 de junio, al que se ha hecho referencia más arriba. Buena parte del contenido de esta última disposición, que también ya se ha comentado sucintamente, ha quedado incorporado a la Ley, aunque ésta añade un alcance mucho más extenso. La simple comparación de los títulos de ambas normas ya adelanta la proyección de la ley sobre algunos nuevos ámbitos o sectores no comprendidos en el decreto ley. Y en especial sobre uno que, precisamente a raíz de aquélla, ha concitado un enorme interés en el presente año: los residuos. En particular, la causa que ha motivado tanta atención se encuentra en el artículo 19 de la

Ley, en el que autoriza el «traslado de combustible derivado de residuos provenientes de fuera de las Islas Baleares y dentro del ámbito de la Unión Europea para su tratamiento en plantas o instalaciones de gestión pública previstas en el Plan director sectorial para la gestión de los residuos urbanos de la isla de Mallorca». En resumen, dicho en menos palabras, se autoriza la importación de residuos; en concreto, combustible sólido recuperado, es decir, residuos provenientes de plásticos, madera, cartón y tejido que han sido sometidos a un tratamiento mecánico-biológico.

Las razones aducidas para poner en marcha dicha operación de importación tienen de nuevo un carácter eminentemente económico. Hace algunos años, en 2006, el Gobierno proyectó una ampliación de la incineradora de *Son Reus*. Tal actuación, altamente costosa, iba ligada a la ampliación de la concesión a la empresa explotadora de la planta hasta el año 2041. Sin embargo, la crisis económica ha provocado una reducción de los residuos tratados en la planta, ya sea por la disminución de las actividades generadoras de dichos residuos, ya sea por el aumento de los vertidos incontrolados –como fórmula para ahorrar costes–, de modo que la actividad de la incineradora ha acabado por no resultar rentable. Ante esta situación, las soluciones que se proponían eran dos: o bien aumentar la tasa ciudadana de tratamiento de residuos, o bien aumentar el volumen de residuos incinerados hasta lograr la rentabilidad de la explotación. La Ley 13/2012, como se ve, ha optado por la segunda alternativa, a la vez que ha tratado de dejar descartada la primera, al establecer que «los ingresos derivados del tratamiento deben ser íntegramente aplicados a la financiación del precio general que deben satisfacer los usuarios del servicio público».

La medida adoptada ha provocado la oposición de organizaciones sociales y ecologistas, que critican su contradicción con la política ambiental de reducción de residuos, alegando a la vez los perjuicios que puede suponer desde el punto de vista de aumento de la contaminación, riesgo para la salud pública o daño a la imagen turística de Mallorca. Por el contrario, los defensores de la medida ponen el acento en su vertiente económica, en los ingresos y puestos de trabajo que generará, sin olvidar tampoco que la incineración del combustible sólido recuperado permite, por su alto poder calorífico, un importante aprovechamiento energético. En medio de este debate, finalmente, la operación de importación se ha puesto ya en marcha este año. La primera remesa de residuos, hasta 40.000 toneladas, no llegará sin embargo del extranjero, de otros países de la Unión Europea, sino de algo más cerca, de la península, concretamente de Sabadell.

2.2. OTRAS DISPOSICIONES Y ACTOS

A. Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de 12 de abril de 2012, mediante el cual se procede a la corrección de un error material, de hecho o aritmético cometido en las aprobaciones definitivas y en la publicación de la modificación número 1 y de la modificación número 2 del Plan territorial insular de Mallorca

Los antecedentes que han desembocado en la adopción del Acuerdo al que aquí se hace referencia son ciertamente complejos y no siempre fáciles de explicar. En cualquier caso, una sucinta relación de los mismos servirá para comprender porqué el

mencionado Acuerdo ha generado tanta polémica y discusión, ya sea en el plano estrictamente jurídico como a nivel de la sociedad en general.

En diciembre de 2004 el Consejo Insular de Mallorca aprobó definitivamente el Plan territorial insular de Mallorca. Dicho Plan tenía la tarea, entre otras encomendadas por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, de establecer el límite máximo de crecimiento de nuevo suelo urbano o urbanizable destinado a uso turístico, residencial o mixto. Un límite máximo para toda la isla de Mallorca, pero que luego el mismo Plan territorial debía encargarse de distribuir entre los diferentes municipios. Así lo hizo efectivamente el Plan aprobado en 2004. Y como consecuencia de ello, se adjudicaron al municipio de Campos un total de 96,68 hectáreas de crecimiento urbanístico, de las cuales 77'62 hectáreas quedaban reservadas para nuevos crecimientos en Zonas Turísticas o en Áreas de Reconversión Territorial, y el resto, 19'06 hectáreas, para crecimientos distintos de los anteriores. Desde diciembre de 2004, es decir, desde que el Plan fuera aprobado definitivamente, éste ha sufrido dos modificaciones. Y en concreto en la última, del año 2011, la cifra inicial de 77'62 hectáreas de crecimiento vinculado a Zonas Turísticas o a Áreas de Reconversión Territorial quedó reducida a 2 hectáreas, dejándose intacta la otra cifra, la de 19'06 hectáreas correspondientes a crecimiento general. Pues bien, lo que ahora ha hecho el Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de 2012 es elevar esa cifra de 2 hectáreas hasta 21. La operación, por supuesto, no tiene en principio nada de sorprendente, ni tampoco nada que pudiera objetarse más allá de las ideas o planteamientos teóricos sobre las bondades y defectos del crecimiento urbanístico. Sin embargo, hay algunos datos adicionales que confieren a esa operación un carácter singular, y que explican a la postre la fuerte polémica que ha generado.

En primer lugar, la alteración de la superficie de crecimiento no se ha llevado a cabo, al contrario de lo que cabría imaginar de entrada, a través de un expediente de modificación puntual del Plan territorial, sino a través del mecanismo de la corrección de errores. Es decir, que donde se dijo 2 se quería haber dicho 21. Y para justificar el error numérico, y la necesidad de la consiguiente corrección, se pone entonces en juego una resolución judicial anterior al año 2011 que anuló la desclasificación de un antiguo sector urbanizable, de 19 hectáreas de extensión, contiguo a la zona de crecimiento de 2 hectáreas. De esta forma, finalmente acaban saliendo los números: $19 + 2 = 21$. Es decir, 2 hectáreas ya previstas más 19 que se recuperan en virtud de la resolución judicial suman el total de las 21 hectáreas de nuevo crecimiento que han quedado consignadas ahora en el Plan territorial. La verdad es que el razonamiento tiene una difícil fundamentación jurídica. O mejor dicho, la complejidad de la argumentación, y el hecho de que se mezclen superficies de nueva clasificación con superficies anteriormente ya clasificadas, se compadece muy mal con el propósito de querer vestir el cambio de 2 por 21 como la simple corrección de un error aritmético. Basta la sola lectura del título del Acuerdo, en el que se utilizan simultáneamente y como sinónimos los conceptos de error material, de hecho y aritmético, para hacerse una idea sobre el nivel de rigor jurídico que envuelve el expediente.

Pero eso no es todo, hay que sumar un segundo dato. En fecha 30 de marzo de 2012, es decir, poco más de diez antes que el Acuerdo del Consejo Insular, el Gobierno de las Islas Baleares declaró de «interés autonómico» un proyecto para la construcción de un hotel de lujo (de 1.200 plazas) en el municipio de Campos, concretamente en la finca de *Son Durí* de *La Ràpita*. O para ser más exactos, en los terrenos que comprende la zona de crecimiento de 21 hectáreas que ahora, después de la corrección de errores, recoge el Plan territorial de Mallorca. Esa circunstancia, como es lógico, ha levantado muchas suspicacias, cuando no la oposición directa de quienes han visto en la actuación del Consejo Insular un mecanismo fácil y rápido, pero irregular, de poner el planeamiento territorial al servicio de la operación urbanística proyectada. Y hay aún otro dato añadido. La posición de quienes critican que el urbanismo y la ocupación del suelo sean la fórmula adecuada para combatir la crisis económica se ha visto avivada por el hecho de que los terrenos afectados por el proyecto se encuentran próximos a la zona de *Es Trenc*. O lo que es lo mismo, próximos al que fue el primer espacio protegido de la legislación urbanística autonómica: *Es Trenc-Es Salobar de Campos*, declarado como Área Natural de Especial Interés en el año 1983, justamente cuando se había iniciado la ejecución de un proyecto urbanístico. Se comprenderá, pues, que se trata de un territorio que despierta una gran sensibilidad en los movimientos ecologistas y en una parte de la ciudadanía, hasta el punto que el movimiento de oposición al proyecto de construcción del hotel se ha presentado como la reedición de aquel otro que, treinta años atrás, llevó a la protección de *Es Trenc*. Todo esto junto es rechazado, por supuesto, por aquellos otros que entienden que el proyecto y su ejecución se ajustan a la estricta legalidad urbanística. Y que valoran como elemento de máxima importancia, en los momentos de crisis actuales, el impacto económico positivo que producirá la construcción del establecimiento hotelero y de todos sus servicios adicionales (club social, polideportivo, campo de golf, etc.), tanto desde el punto de vista de la inversión, de la generación de puestos de trabajo como de la mejora de la oferta turística.

En definitiva, como resumen, si para algo sirve el Acuerdo adoptado por el Consejo Insular es para comprobar una vez más la dificultad de establecer un correcto equilibrio entre intereses económicos e intereses ambientales.

3. ORGANIZACIÓN

En el plano organizativo el año 2012 no ha aportado ninguna novedad de relevancia. Con un alcance muy menor, podría citarse tal vez el Decreto 19/2012, de 20 de julio, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se modifica otro anterior encargado de establecer las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En concreto, el Decreto de 2012 afecta a la estructura de la Vicepresidencia Económica, de Promoción Empresarial y de Ocupación, y dentro de ella, en particular, a la Dirección General de Industria y Energía, a cuyas competencias específicas se

suma ahora la genérica responsabilidad de «coordinación y control de las políticas energéticas de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus entidades instrumentales». Por otra parte, y también con un alcance muy modesto, podría hacerse referencia al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2012, por el que se ratifica la liquidación y extinción del «Consorcio Albarca-Es Verger». Dicho Consorcio, integrado por el Gobierno de las Islas Baleares y el Ayuntamiento de Artà, había sido creado en el año 2001, con el objetivo de llevar a cabo la conservación, la protección, la gestión y la explotación de los recursos de las fincas públicas de *Albarca y Es Verger*, ambas integradas en el Parque Natural de la Península de Levante. Con el acuerdo mencionado, que extingue definitivamente el Consorcio, ambas fincas pasan a quedar adscritas al ente –dependiente de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio– «Espacios de Naturaleza Balear», que a partir de ahora será el encargado de asumir las tareas de protección y gestión de las mismas.

Finalmente, a nivel de funcionamiento de los servicios de la Administración autonómica ambiental, quisiéramos hacer referencia a una circunstancia que creemos que debe ser mencionada, y que afecta al denominado «Punto de Información Ambiental (PIA)». El PIA es el servicio de información ambiental de la Administración autonómica, creado en 2003 en el contexto de las exigencias impuestas por el Convenio de Aarhus y las Directivas europeas sobre el derecho de acceso a la información ambiental. Hasta ahora dicho servicio venía cumpliendo la labor de dar respuesta a las necesidades de información ambiental de la población, tanto residente como turista, a través de un portal telemático que permitía formular consultas, la difusión de noticias relacionadas con el medio ambiente o acceder a la normativa ambiental, entre otras cosas. Más aún, este servicio era el encargado de editar, y difundir también a través de vía telemática, dos boletines periódicos, uno dedicado en general al medio ambiente y otro en particular a los residuos. Pues bien, desde principios de año este servicio ha quedado suspendido, por «cuestiones de reestructuración» del mismo –según se dice en el pagina de internet–, de manera que de momento ya no existe la posibilidad de obtener y difundirse información ambiental por la vía que venía haciéndose. Igualmente, los boletines ambientales han dejado de publicarse. Y en lugar de todo ello, lo único que ahora queda, lo único que puede encontrarse en el portal del PIA, es un número de teléfono (gratuito) y una dirección de correo electrónico a través de los cuales formular consultas a la Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental y Cambio Climático. Obviamente, la nueva situación supone un importante recorte en la capacidad de los ciudadanos de acceder a la información ambiental y también en la capacidad de la Administración de difundir dicha información. Baste tener en cuenta, en este sentido, que tanto el Convenio de Aarhus como la normativa comunitaria siempre han hecho especial énfasis en la utilización de los medios telemáticos como la mejor herramienta para hacer efectivo el derecho de acceso a la información ambiental. Por eso mismo, sería deseable que pronto se reestableciera el normal funcionamiento del PIA. No parece que las necesidades de reestructura-

ción puedan justificar que la suspensión del servicio se prolongue por un espacio de tiempo tan largo.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Como ha podido comprobarse, una buena parte de la crónica ambiental la ocupan las disposiciones normativas. Al margen de ellas, el año 2012 ha deparado escasas noticias de relevancia relacionadas con la actuación ambiental. Podría decirse, pues, que la noticia ha sido la falta de noticias, lo que demuestra que fuera de la actividad normativa la intervención de los poderes públicos se ha limitado más bien a una tarea de gestión ordinaria y continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos años, vienen centrando la atención de la actuación administrativa. En particular, pues, la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales, el control y prevención de los incendios forestales, y la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los mas destacados.

En relación a este último ámbito, el de la protección de los espacios naturales, cabe sin embargo destacar un hecho que sí ha sido noticia durante el año 2012. La crisis económica ha afectado, por supuesto, a todos los sectores de la Administración, con importantes reducciones en las correspondientes partidas presupuestarias. Una reducción, no obstante, que ha sido especialmente sensible en lo que se refiere al presupuesto destinado a la gestión de los espacios naturales protegidos de las Islas Baleares, y que ha dado lugar a la decisión de despedir a un importante número de trabajadores de los entes instrumentales encargados de tal tarea (Instituto Balear de la Naturaleza y Espacios de Naturaleza Balear). El recorte ha provocado incluso la reacción de algunas organizaciones ambientales y organismos y miembros de la comunidad científica mundial, traducida en la firma de un manifiesto –remitido al Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio– en el que se advierte de los graves peligros que la reducción de medio económicos y personales puede conllevar sobre el estado de conservación y protección de los espacios naturales de la comunidad autónoma.

5. CONFLICTOS AMBIENTALES

Un año más, como vienen siendo ya habitual, entre los conflictos ambientales de las Islas Baleares ha primado sobre todo la problemática relacionada con uno de los recursos más apreciados en los territorios insulares: el suelo. Y en concreto, la problemática que envuelve la explotación de tal recurso vinculada a la actividad urbanística. Por eso mismo, proyectos como la construcción de un centro comercial y edificaciones residenciales en una zona húmeda de la Playa de Palma, la construcción de un hotel de lujo e instalaciones complementarias en *La Ràpita* de Campos o la edificación de un centro deportivo en el municipio de Manacor han constituido algunas de las referencias destacadas en la crónica de este año. Sin olvidar por supuesto otras refe-

rencias señaladas, como las disposiciones destinadas a favorecer el cambio de uso y la regularización de establecimientos turísticos o la implantación de nuevas actividades en el suelo rústico, por citar algunas. En definitiva, todas ellas encajan perfectamente en el ámbito de una pugna ya vieja y conocida, la que enfrenta intereses económicos, por un lado, tradicionalmente vinculados a actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, e intereses ambientales, por otro, que sostienen que el crecimiento urbanístico de las Islas Baleares hace tiempo que ha desbordado los límites del «desarrollo sostenible».

Un ejemplo paradigmático de esa lucha lo tenemos en el caso de las edificaciones de «Ses Covetes», en el que vienen enfrentándose desde hace ya casi dos décadas la empresa promotora (y también el Ayuntamiento, que apoya sus planteamientos) y uno de los principales grupos ecologistas de las Islas, el Grupo de Ornitología Balear (GOB), respaldado por el Partido Socialista de Mallorca (PSM) y algunos ciudadanos particulares. El caso se trae a colación porque en el año 2012 se han producido en él algunas novedades muy relevantes, que han tenido una amplia repercusión social, y sobre todo porque –como decíamos– sirve para ilustrar muy bien la tensión frecuente entre intereses urbanísticos e intereses ambientales. No es fácil exponer brevemente los acontecimientos que forman este dilatado y complejo asunto, pero dejando de lado los detalles del debate jurídico la historia se podría resumir más o menos así. En el año 1992 una promotora alemana solicitó y obtuvo licencia municipal para edificar un conjunto residencial de trece bloques de viviendas (68 apartamentos), piscina y bar-restaurante en la playa de *Ses Covetes*, en la zona conocida como Torre Marina, en el municipio de Campos. El GOB, el PSM y un grupo de particulares impugnaron la licencia concedida, pues entendían que el proyecto invadía la franja de cien metros de servidumbre de protección. El Ayuntamiento y la promotora, en cambio, entendían que la licencia era legal, pues al tener los terrenos la condición de urbanos la franja de protección sólo debía extenderse en una longitud de veinte metros desde el mar. En el año 1994 empezó la ejecución de las obras, y en el año 1995, cuando las estructuras de los apartamentos ya estaban levantadas, la Justicia dio la razón a los recurrentes, anulando la licencia concedida y ordenando la paralización de las obras. Este parecía ser el final de la historia; sin embargo, no fue más que el principio de una larga batalla judicial que todavía hoy dura. Una batalla judicial que se ha desarrollado en tres frentes distintos. Uno, referido a la clasificación del suelo. Otro, relacionado con la validez de la Orden Ministerial (de 23 de abril de 1996) que aprobó el deslinde de la zona marítimo-terrestre y que fijó la servidumbre de protección en cien metros. Y el último, el más relevante, referido a la validez de la licencia municipal de obras. Aunque es cierto que a lo largo de la contienda ha habido alguna victoria para la empresa promotora y el Ayuntamiento, siempre debida más a cuestiones procedimentales que de fondo, lo cierto es que la mayor parte de los éxitos han caído del lado contrario. Y especialmente en lo que se refiere punto principal de la controversia, esto es, la validez o no de la licencia de obras concedida en su momento. Sobre este particular se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares en 2007, declarando nula la

licencia concedida y ordenando al Consistorio restablecer la legalidad urbanística perturbada. Y poco después, en el año 2008, lo hizo el Tribunal Supremo en el mismo sentido y de manera definitiva. Desde entonces, pues, pesa sobre el Ayuntamiento la obligación de proceder a la demolición de las edificaciones de *Ses Covetes*. Una obligación, sin embargo, que ha sido reiteradamente incumplida hasta que este año, finalmente, un Auto del Tribunal Superior de Justicia ha conminado a la Corporación local a cumplir con su deber de manera urgente, estableciendo al efecto un riguroso calendario: antes del 13 de enero de 2013 el Ayuntamiento ha de haber elaborado el proyecto de demolición; antes del 15 de marzo se deben iniciar las tareas de derribo de las edificaciones; y antes del 15 de abril de 2013 las edificaciones han de haber sido demolidas completamente. Vistos estos plazos, parece que el caso de *Ses Covetes* está próximo a pasar su última página, aunque la experiencia de tantos años aconseja ser prudentes y esperar hasta que la demolición de las edificaciones sea una realidad. Si esto sucediera así, si finalmente el litoral mallorquín se libra de la estampa –de la ingrata estampa– de las edificaciones a medio hacer de *Ses Covetes*, sin duda podrá decirse que los intereses ambientales habrán ganado una de sus batallas mas largas, duras y emblemáticas.

Seguramente habrá otras, de eso tampoco cabe duda. No hay que olvidar que la actividad urbanizadora y de edificación –ya sea vinculada a usos exclusivamente residenciales o a usos turísticos– ha constituido durante muchos años uno de los principales motores de la economía. Es cierto que la crisis económica desatada a partir del 2008 ha impuesto una notable ralentización del proceso urbanizador. Ahora bien, si resulta, como podría pensarse a la vista de algunas decisiones adoptadas en el año 2012, que la nueva estrategia para impulsar la mejora de la situación económica pasa fundamentalmente por facilitar la actividad urbanística de transformación del suelo, entonces seguro que no nos equivocamos si decimos que las tensiones entre intereses económicos e intereses ambientales han de verse avivadas. El momento actual resulta sumamente difícil, y difíciles son las soluciones que satisfagan ambos intereses. Baste pensar que la simple reversión de los excedentes urbanísticos actuales resulta ya una labor extremadamente compleja, debido sobre todo a los derechos que amparan el legítimo ejercicio de la actividad urbanizadora, y que convierten la posibilidad de enfrentarse a cuantiosas indemnizaciones en una verdadera espada de Damocles que pende sobre las devastadas arcas públicas. Ese riesgo, sin ir más lejos, ha tomado cuerpo en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares 805/2012, de 21 de noviembre, que ha condenado al Gobierno autonómico a indemnizar con 1'6 millones de euros al propietario de tres solares de una urbanización en Pollensa que habían sido desclasificados por la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Islas Baleares. Y quedan pendientes de sentencia –sólo contando la isla de Mallorca– cuarenta y seis expedientes más, por un valor total de indemnizaciones reclamadas que supera los setecientos millones de euros.

Con estos condicionantes y teniendo que hacer frente a la grave crisis actual con una economía escasamente diversificada, hablar de urbanismo sostenible tal vez pueda resultar un anhelo más que una verdad.

APÉNDICE INFORMATIVO

1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente

Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio: Sr. Gabriel Company Bauzá.

1.1. Estructura interna

- Secretaria General. Titular: Sra. Maria José Marco Landazabal
- Secretaria General Adjunta: Sr. Lorenzo Rigo Rigo
- Dirección General de Medio Rural i Marino: Sra. Margaret Mercadal Camps
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sr. Salvador Padrosa Payeras
- Dirección General de Ordenación del Territorio: Sr. Joan Mesquida Sampol
- Dirección General de Medio Natural, Educación Ambiental i Cambio Climático: Sra. Neus Lliteras Reche
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda: Sr. Jaume Porsell Alemany
- Dirección General de Transportes: Sr. Juan Salvador Iriarte

1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente

A) Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA)
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT)
- Espacios de Naturaleza Balear
- Servicios Ferroviarios de Mallorca (SFM)
- Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA)
- Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI)
- Servicios de Información Territorial de las Islas Baleares, S.A. (SITIBSA)
- Servicios de Mejora Agraria, S.A. (SEMILLA).
- Instituto de Biología Animal de Baleares, S.A. (IBABSA)
- Gestión Urbanística de Baleares, S.A. (Gestur Balear)

B) Consorcios:

- Consorcio de Aguas
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB)
- Consorcio de la Gola
- Consorcio Mirall Pollensa
- Consorcio Mirall Sa Pobla
- Consorcio Mirall Inca
- Consorcio de Transportes de Mallorca
- Consorcio de Movilidad para Ibiza
- Consorcio Parque de las Estaciones
- Consorcio para la Reversión Territorial y Paisajística de determinadas zonas de la isla de Ibiza
- Consorcio Formentera Desarrollo
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el Territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola
- Consorcio para la Rehabilitación del Patrimonio del Municipio de Es Castell
- Consorcio para la Rehabilitación Integral de Barrios (Consorcio RIBA)
- Consorcio Menorca Reserva de la Biosfera
- Consorcio para la Rehabilitación del Patrimonio del Municipio de Es Castell

2. Normativa y actos

2.1. Normas con rango de ley

- Decreto-ley 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.
- Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal.
- Ley 6/2012, de 6 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.

- Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.
- Decreto-ley 7/2012, de 15 de junio, de medidas urgentes para la actividad económica en materia de industria y energía, y otras actividades.
- Decreto-ley 8/2012, de 13 de julio, de medidas urgentes para la Playa de Palma.
- Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares
- Ley 13/2012, de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias.

2.2. Otras disposiciones y actos

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 17 de febrero de 2012, por el que se ratifica el acuerdo de liquidación y extinción del Consorcio *Aubarca-Es Verger*.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de marzo de 2012, por el cual se aprueba la declaración de interés autonómico del proyecto de complejo turístico de cinco estrellas en la finca de Son Durí de *Sa Ràpita*, en el término municipal de Campos
- Acuerdo del Pleno del Consejo Insular, de 12 de abril de 2012, mediante el cual se procede a la corrección de un error material, de hecho o aritmético cometido en las aprobaciones definitivas y en la publicación de la modificación número 1 y de la modificación número 2 del Plan Territorial Insular de Mallorca.
- Decreto 19/2012, de 20 de julio, del Presidente de las Islas Baleares, por el cual se modifica el Decreto 12/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Islas Baleares, por el cual se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.